

POLITIK IDENTITAS PAKPAK BHARAT : KEBANGKITAN ETNIS, EKSISTENSI DAN PEMEKARAN DAERAH

Fuad Putra Perdana Ginting¹

Penelitian ini mengangkat pembahasan mengenai Politik Identitas Pakpak Bharat : Kebangkitan Etnis, Eksistensi Dan Pemekaran Daerah. Sejak era desentralisasi kebebasan politik dan kesempatan yang terbuka. Kesempatan ini tidak disia-siakan oleh beberapa daerah yang selama ini ingin membentuk daerah pemekaran baru dan terlepas dari induknya. Pakpak Bharat adalah salah satunya yang mekar dari kabupaten induknya Dairi pada tahun 2003 dimana alasan terkuatnya menyangkut eksistensi etnisitas. Pertanyaan dalam penelitian ini bagaimana politik identitas mempengaruhi pemekaran di kabupaten Pakpak Bharat, Sumatera Utara. Penelitian dalam tulisan ini adalah penelitian kualitatif menggunakan metode studi kasus, Dimana hasil penelitian terkait pemekaran di Pakpak Bharat terkait kebangkitan etnisitas Pakpak yang merasa terjajah oleh etnis Toba, eksistensi etnis Pakpak yang diwujudkan dalam pemekaran Kabupaten Dairi menjadi dua kabupaten yaitu Kabupaten Dairi dan kabupaten Pakpak Bharat.

Kata Kunci : *Politik identitas, Etnisitas, Pemekaran Daerah.*

1. Pendahuluan

Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah pelaksanaan otonomi daerah. Tercatat ada 6 tuntutan Reformasi 1998 yaitu *Pertama*, Adili Soeharto dan kroni-kroninya. *Kedua*, Amandemen UUD 1945. *Ketiga*, Penghapusan dwifungsi ABRI. *Keempat*, Otonomi daerah yang seluas-luasnya. *Kelima*, Supremasi hukum dan *Keenam*, Pemerintahan yang bersih dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN).²

Demokratisasi politik di ranah lokal telah membuat persaingan memperebutkan kekuasaan politik menjadi semakin kuat. Mobilisasi jaringan kekerabatan, etnis dan keagamaan kemudian diciptakan untuk memenangkan persaingan politik tersebut. Setiap pemilihan baik itu gubernur, bupati maupun kepala desa mempertimbangkan keterwakilan etnis dan agama, sehingga *power sharing* antara kumpulan etnis dominan selalu mewarnai dalam setiap proses pemilihan kepemimpinan politik.³

Desentralisasi kemudian dianggap menjadi salah satu solusi dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di daerah. Tujuan utama desentralisasi adalah mengurangi beban pemerintah pusat dalam menangani urusan domestik sehingga terfokus merespon berbagai

¹ Mahasiswa Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Indonesia (UI)

² Lihat Laode Ida, 2014, *Election And Political Evil Ambition In Indonesia's Reformasi Era*, International Journal of Politics and Good Governance Volume 5, No. 5.4 Quarter IV 2014, hal. 4

³ Bagir Manan. 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta. Hal. 25

kecenderungan global dan berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang lebih strategis. Desentralisasi juga bertujuan agar pemerintah daerah mengalami proses pemberdayaan yang signifikan dan bertanggung jawab, dengan tidak lagi dibawah dominasi pemerintah pusat. Pemerintah pusat hanya berperan melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.⁴

Sebagai koreksi terhadap kegagalan sistem sentralisasi dan uniformisasi pemerintah pusat dengan keluarnya kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah yang dalam visi otonomi daerah yakni dibidang politik, ekonomi, sosial budaya. Untuk bidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada azas pertanggungjawaban publik.⁵

Pembagian sebagian otoritas politik, otoritas pembuatan undang-undang, dan otoritas fiskal ke pemerintah kabupaten/kota. Kebijakan desentralisasi diwujudkan melalui UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian mengalami revisi melalui UU No. 32 Tahun 2004. Munculnya kebijakan desentralisasi merupakan respon atas hubungan pusat-daerah yang sentralistik sebagaimana diatur melalui UU No. 5 Tahun 1974. UU No. 5 Tahun 1974 yang menegaskan struktur hirarki kebawah, bahwa pemerintah daerah adalah perpanjangan tangan otoritas pusat.

Ketidakpuasan daerah terhadap pusat menjadi wacana terbuka, kemarahan masyarakat kepada apa yang terlihat sebagai dominasi pusat dan perlakuan tidak adil juga semakin meluas dalam gelombang krisis ekonomi tersebut. Desentralisasi politik idealnya untuk menciptakan pengelolaan fiskal, kelembagaan negara, instrumen hukum, dan pengawasan wilayah yang lebih memperhatikan keseimbangan politik antara pusat dan daerah. Namun konsep ini tidak serta-merta menjadi solusi bagi permasalahan yang berakar pada keanekaragaman sosial, budaya, dan agama. Terjadinya konflik etnis pada beberapa daerah seperti di Kalimantan, Maluku, Sulawesi memperlihatkan desentralisasi belumlah seideal cita-citanya. Meskipun desentralisasi adalah pilihan kebijakan bagi Indonesia pasca otoritarianisme Orde Baru, tetapi pilihan itu bukanlah tanpa persoalan, terutama jika kita

⁴ Donni Edwin dkk. 2005. *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Pusat Kajian Politik, Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta. Hal. 6

⁵ Ryaas Rasyid. 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press. Hal. 8-9

lebih jauh menyoroti dinamika sosial dan budaya, tidak sekedar terbatas pada aspek perubahan kelembagaan negara.⁶

Salah satu kebijakan yang tidak dapat dilepaskan dari desentralisasi dan berkaitan dengan lahirnya sentimen identitas adalah kebijakan pemekaran. Pemekaran adalah istilah Indonesia untuk menyebut sub-divisi distrik-distrik dan provinsi yang ada dalam rangka menciptakan unit-unit administratif baru.⁷ Pemekaran adalah aspek yang paling mencolok dan tidak terencana terkait proses desentralisasi di Indonesia, karena para pembuat kebijakan desentralisasi di Indonesia tidak bermaksud memicu terjadinya pemekaran yang tergesa-gesa. Dari sekian banyak literatur tentang desentralisasi diseluruh dunia mengenai transfer kekuasaan dari tingkat administratif ke yang lainnya, tidak ada yang menyebutkan perlunya membuat kembali batas-batas baru wilayah administratif itu sendiri.

Kebebasan politik dan kesempatan yang terbuka oleh desentralisasi ini tidak disia-siakan oleh beberapa daerah yang selama ini ingin membentuk daerah pemekaran baru dan terlepas dari induknya. Pakpak Bharat adalah satu-satunya yang mekar dari kabupaten induknya Dairi pada tahun 2003. Berbeda dengan pemekaran pada tingkat provinsi yang merupakan gabungan dari beberapa kabupaten/kota, pemekaran pada tingkat kabupaten sangat dekat kecenderungannya pada upaya memelihara eksistensi etnis dan teritorial.

Pemekaran Kabupaten Pakpak Bharat berdasarkan Undang-Undang RI No.9 Tahun 2003 tentang Pembentukan Pakpak Bharat dengan wilayah yang ditetapkan terdiri atas 3 kecamatan, yaitu Kecamatan Sitelu Tali Urang Jehe, Kecamatan Kerajaan, dan Kecamatan Salak. Peresmian Kabupaten Pakpak Bharat sendiri beserta pelantikan Pejabat Bupati Pakpak Bharat Tigor Solin dilaksanakan pada 28 Juli 2003 di Medan oleh Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno.

Keinginan Pakpak Bharat membuat DOB sendiri cenderung didorong oleh motif homogenitas etnis. Asumsi ini diperkuat dengan data demografi kependudukan Kabupaten Dairi sebelum pemekaran terjadi. Kabupaten Dairi yang penduduk aslinya merupakan etnis Pakpak mengalami peminggiran dalam bidang politik, sosial dan budaya di tanahnya sendiri akibat kalah dalam hal kuantitas dengan etnis Toba sebagai pendatang yang bermigrasi dari Tapanuli Utara.

⁶ Fadjar Ibnu Thufail dan Martin Ramstedt, *Kegalauan Identitas: Agama, Etnisitas, dan kewarganegaraan pada masa Pasca Orde Baru*, Gramedia, Jakarta 2011. hal. 2

⁷ Henk Schulte Nordholt & Gerry van Klinken (ed), *Politik Lokal di Indonesia*, YOI & KITLV, Jakarta 2014. hal. 25

Tabel 1.1 Persentase Penduduk Menurut etnis di Kabupaten Dairi Tahun 2005

No.	Etnis	Persentase (%)
1	Karo	15,11
2	Batak Toba	30,15
3	Pakpak	18,42
4	Simalungun	9,53
5	Mandailing	9,10
6	Jawa	8,22
7	Aceh	6,09
8	Nias	3,38
Total		100,00

Sumber: Badan Pusat Statistik Kabupaten Dairi, *Kabupaten Dairi dalam Angka*. Tahun 2005.

Meskipun demikian motivasi lain—seperti isu efisiensi dan efektivitas pemerintahan, pemerataan pembangunan, kesejahteraan masyarakat, dan kepentingan elit lokal tetap relevan dalam tuntutan pemekaran Kabupaten Dairi ini.

Oleh karena itu diakhir tulisan ini berusaha melontarkan alasan Pemekaran Pakpak Bharat juga merupakan satu kasus dari sekian banyak pemekaran dalam arus *bigbang decentralization* yang terjadi di Indonesia. Namun faktor-faktor dan kondisi yang berlaku pada daerah yang menuntut pemekaran tidaklah seragam. Secara umum pemekaran Pakpak Bharat terlihat bermotif homogenitas identitas, tuntutan etnis asli untuk dapat memiliki pemerintahan dan wilayah yang murni dari etnis Pakpak sendiri.

Namun jika kita berhenti pada asumsi itu maka kita akan jatuh pada kesimpulan ahistoris dan mendistorsi politik identitas yang berlaku di daerah tersebut. Tulisan ini juga meninjau lebih jauh proses politik, sosial dan kultural yang dibentuk oleh dinamika desentralisasi dan cara masyarakat Pakpak Bharat terlibat dalam dinamika itu melalui penafsiran kembali lembaga, instrumen hukum dan teritorial sehingga menghasilkan DOB Kabupaten Pakpak Bharat.

2. Kajian Pustaka

Penelitian yang dilakukan oleh Fikarwin Zuska (2012) yang berjudul; *“Politik Etnisitas dan Pemekaran Daerah”*.⁸ Dilihat dari judulnya, Fikarwin Zuska terlihat telah mengaitkan langsung kajian politik etnis dengan pemekaran daerah, penelitiannya sendiri

⁸ Jurnal Antropologi Indonesia, Volume 33, Nomor 3, 2012. Hal. 203-205

dilaksanakan pada pemekaran Kabupaten Dairi dan berfokus pada etnis Pakpak. Fikarwin menjelaskan bahwa pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia tidak selalu didorong oleh kepentingan elit lokal untuk menduduki jabatan di kabupaten/kota/provinsi pemekaran. Bahwa politik etnisitas pun tidak kalah kuat memicu tindakan politik pemekaran daerah.⁹

Kesadaran akan identitas etnis dan penggunaan identitas etnis kolektif merupakan sumber energi politik yang kuat dan berkesinambungan. Kasus pemekaran di Kabupaten Dairi ini menurut Zuska sangat menarik, spesifik, dan dapat dikatakan nyaris tanpa kekerasan walaupun nuansa etnisitasnya sangat kental. Ini terlihat dalam perilaku politik etnisitas orang Pakpak menghadapi orang Batak Toba di Kabupaten Dairi: damai dan bertahap, mengedepankan dialog sehingga terhindar dari benturan fisik.¹⁰

Penelitian Fitriani Sari (2015) berjudul; "*Pergulatan Etnis dalam Pemekaran Daerah (Studi Kasus: Wacana Pemekaran Pinrang Utara)*"¹¹ Sama seperti tulisan yang dibahas sebelumnya, tulisan Fitriani ini juga telah langsung mengaitkan antara politik identitas etnis dan upaya pemekaran daerah. Bedanya, Fitriani memiliki asumsi bahwa situasi, kondisi yang melahirkan tuntutan pemekaran itu diciptakan oleh elit lokal terlebih dahulu sedangkan etnis adalah alatnya. Dia mengambil contoh Gayo yang berencana berpisah dari Aceh karena merasa etnis mereka berbeda dengan etnis Aceh, pemekaran Sulawesi Selatan yang menjadikan etnis Mandar menjadi mayoritas dan berkuasa di provinsi baru Sulawesi Barat. Tulisan Fitriani berfokus pada perbedaan etnis sebagai salah satu instrumen pemekaran daerah. Mengambil contoh di Sulawesi Barat, Fitriani menyatakan selain karena alasan administratif seperti pusat pelayanan publik yang jauh dan sulit dijangkau oleh masyarakat Sulawesi Barat, perbedaan identitas serta sejarah asal muasal mereka juga menjadi salah faktor untuk memisahkan diri dari Sulawesi Selatan. Kemunculan politik etnis diawali oleh tumbuhnya kesadaran yang mengidentikkan mereka ke dalam suatu golongan atau kelompok etnis tertentu. Kesadaran ini kemudian memunculkan solidaritas kelompok dan kebangsaan yang mengacu pada politik "kelompok etnis".

Penelitian yang dilakukan Jacqueline Vel (2014) yang meneliti tentang politik identitas etnis dan usulan pemekaran-pemekaran di Pulau Sumba yang dicurigai hanyalah taktik untuk memperbanyak struktur birokrasi pemerintahan sehingga dapat mempekerjakan lebih banyak orang sebagai PNS. Dalam tulisannya ini, Vel menggambarkan kampanye untuk mendirikan dua dari tiga kabupaten baru yang diusulkan di Sumba Barat, yaitu Sumba

⁹ Fikarwin Zuska, 2012, Jurnal Antropologi Indonesia, volume 33, Nomor 3, hal. 203

¹⁰ Lihat Fikarwin Zuska, 2012, Jurnal Antropologi Indonesia, volume 33, Nomor 3, hal. 203

¹¹ Lihat Fitriani Sari Handayani Razak, *Pergulatan Etnis dalam Pemekaran Daerah (Studi Kasus; wacana pemekaran Pinrang Utara)*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 2, Juli 2015, hal. 83-92

Tengah dan Sumba Barat Daya. Vel menghadirkan kerangka analisis untuk memahami kesempatan-kesempatan yang disodorkan oleh desentralisasi. Sumba sebagai pulau yang miskin sumber daya menjadikan birokrasi negara sebagai sektor ekonomis yang penting, dimana 90% anggarannya berasal dari Jakarta. Usaha untuk menciptakan kabupaten baru membutuhkan aktor-aktor yang terlibat dalam perjuangan politik. Aktor-aktor ini memiliki kaitan satu sama lain melalui jaringan-jaringan yang memiliki sejarah dan kultur yang sama. Untuk memperkuat landasan cita-cita mendirikan kabupaten baru, mereka menciptakan sebuah identitas politik bersama. Politik identitas lokal biasanya seringkali menggunakan agama dan etnisitas, namun di Sumba Tengah hal ini sulit dilakukan karena daerah ini cenderung homogen pada hal agama dan etnisitas. Sebagai gantinya para elit lokal menyulap identitas-identitas dari materi-materi yang kurang nyata, seperti sejarah masa lalu wilayah mereka.¹²

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan kualitatif yang berfokus pada studi politik etnis di daerah pemekaran Pakpak Bharat. Penelitian kualitatif berfungsi untuk menghasilkan uraian yang mendalam tentang tulisan, ucapan, dan perilaku yang dapat diamati dari individu, kelompok masyarakat atau organisasi dalam suatu konteks tertentu yang dikaji dari sudut pandang yang utuh, komprehensif dan holistik. Penelitian ini menggunakan studi kasus yang berfokus pada lokus yang kecil, bersifat holistik atau fokus pada fenomena yang terjadi, menggunakan strategi pembuktian yang spesifik, dan melakukan triangulasi terhadap berbagai bukti yang didapatkan dari beberapa sumber. Penelitian ini akan bersifat observasi partisipan dimana peneliti akan memposisikan diri sebagai bagian dari penelitian untuk mendapatkan penjelasan yang utuh dan mendalam terkait fenomena yang diangkat.

4. Pembahasan

4.1. Kebangkitan Etnis Pakpak

Dasar argumen Kimura terkait isu regionalisme di Indonesia adalah bahwa isu ini tidak dapat dijelaskan terpisah hanya dengan melihat pada politik level nasional, atau permintaan pada level lokal. Melainkan pusat, daerah dan lokal saling terkait melalui jaringan dan aliansi yang mereka bangun. Dan pemekaran daerah sebagai reorganisasi wilayah pemerintahan adalah sebuah fenomena politik dan bukan hanya dijelaskan dengan alasan-alasan administratif. Pada konteks pemekaran Kabupaten Dairi apa yang dikatakan Kimura

¹²Jacqueline Vel, *Kampanye Pemekaran di Sumba Barat*, dalam *Politik Lokal di Indonesia*, Henk Schulte Nordholt & Gerry Van Klinken (ed), KITLV, Jakarta, 2014, hal. 119

dapat kita temukan dalam dinamika pemekaran Kabupaten Dairi menjadi Kabupaten Pakpak Bharat dibawah ini.

Terpilihnya M.P. Tumanggor sebagai Bupati Dairi pada tahun 1999, mengakhiri ketidakpastian politik yang membuat gusar hati orang-orang Pakpak. M.P. Tumanggor menjadi tumpuan harapan orang Pakpak untuk meneruskan pendahulunya sebagai patron politik yang melindungi kepentingan kelompok etnis Pakpak.¹³ Dan benar saja, pada awal masa pemerintahannya daerah Simsim mendapat perhatian khusus, ia juga memperhatikan aspirasi orang Pakpak dalam hal rekrutmen pegawai pemerintah, dan memberi peluang orang Pakpak mendapat lebih banyak lagi proyek pemerintah.

Ketika hubungan kekuasaan lokal di Kabupaten Dairi sedang mesra-mesranya dengan kelompok etnis Pakpak, pada saat yang sama pemerintah pusat memperkenalkan otonomi daerah pada tahun 2001. Dimata orang Pakpak otonomi daerah ini dianggap sebagai peluang memperkuat dan memperjuangkan kepentingan kelompok etniknya. Orang-orang Pakpak memanfaatkan otonomi daerah dengan memaksimalkan diskusi-diskusi tentang demokrasi dan keterbelakangan kelompok etnisnya di tanah kelahirannya sendiri.

Diskusi-diskusi tersebut digagas oleh pemuka masyarakat dan organisasi komunal seperti Lembaga Kebudayaan Pakpak (LKP) dan IKPPI. Tema dan wacana yang dibicarakan seperti kedudukan dan peran etnis Pakpak dimasa otonomi daerah, persoalan struktural penduduk asli atau masyarakat adat yang terbelakang, tertinggal secara ekonomi dan terpinggirkan dalam politik mendapatkan sambutan luas serta diperbincangkan secara terbuka tanpa dibebani rasa takut dicurigai oleh pihak keamanan.

Salah satu wacana yang berkembang dalam diskusi-diskusi tersebut adalah tentang pemekaran Kabupaten Dairi. Soal penguasaan sumber daya alam juga menjadi hangat ditengah-tengah masyarakat. Jika sebelum tahun 1999, orang Pakpak merasa takut membicarakan pengelolaan sumber daya alam dan penduduk asli sebagai pemilik tanah ulayat, dimasa otonomi daerah pembicaraan tentang tanah adat semakin meluas. Klaim orang Pakpak sebagai pemilik tanah ulayat terus meninggi dan dinyatakan secara terbuka di wilayah-wilayah yang terdapat orang Pakpaknya. Pengakuan sebagai pemilik tanah ulayat ini menambah tenaga baru dalam penguatan kesadaran etnis Pakpak. Tanah ulayat yang telah berpindah tangan tersebut dipertanyakan dan digugat kembali di masa otonomi daerah. Pernyataan-pernyataan yang mengangkat persoalan tanah ulayat telah memompa semangat

¹³ Lihat hubungan antara politik etnis dengan patronase politik yang dijabarkan Caselli & Coleman & Fearon, dan Kanchan Chandra pada bab I. Kanchan Chandra, *Making Causal Claims about the effect of 'ethnicity'*, dalam Marc Irving Lichbach & Alan S. Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, New York, 2009, hal. 379

kesukuan orang Pakpak sekaligus mulai menunjukkan sikap ketidaksenangan terhadap kelompok-kelompok etnik yang menguasai tanah ulayatnya.

Isu pemekaran daerah sangat berpengaruh pada identitas, apalagi pemekaran yang terjadi atas dasar perpecahan identitas seperti di Dairi. Ada potensi perubahan hubungan mayoritas-minoritas di kedua daerah, dimana daerah baru mereka yang minoritas akan menemukan diri mereka menjadi mayoritas baru. Pada saat yang sama, mereka yang selama ini bagian dari mayoritas tiba-tiba menemukan diri mereka menjadi minoritas.

Masyarakat beretnis Batak Toba merasakan ancaman dari bangkitnya kesadaran etnis Pakpak ini, muncul kabar dimana-mana kalau orang Batak Toba akan diusir dari tanah Pakpak. Akibatnya orang Batak Toba mengkonsolidasikan diri untuk memberikan perlawanan jika benar mereka akan diusir. Ketegangan antara dua etnis ini dirasakan sangat kuat di Sidikalang pada tahun 2001, suasana saling curiga dan saling berjaga-jaga antar mereka sebagai antisipasi kalau terjadi penyerangan.

Walaupun terjadi ketegangan etnis, tetapi kedua kelompok etnis ini masing-masing dapat menahan diri sehingga tidak terjadi pertumpahan darah. Ketegangan hubungan etnis ini perlahan-lahan mengendur karena tidak ada yang mendahului penyerangan ke kelompok lain, akhirnya ketegangan reda dengan sendirinya. Namun redanya ketegangan antar dua kelompok etnis ini, bukan berarti konflik terselubung antara etnis Pakpak dan Batak Toba selesai dengan sendirinya. Ketegangan etnik terselubung antara kedua kelompok etnis ini terus berlangsung dan bersifat laten.

4.2. Eksistensi Etnis

Kesadaran etnis Pakpak sebagai orang Pakpak semakin menguat dibawah kepemimpinan M.P. Tumanggor, dapat dilihat dari semakin aktifnya IKPPI melakukan kampanye politik dan kultural untuk menyebarkan penguatan identitas etnisnya. Meningkatnya kesadaran etnis ini dimanfaatkan oleh kaum terdidik Pakpak untuk menampilkan bahasa Pakpak dalam siaran radio swasta komersial di Sidikalang pada tahun 2000. Tujuannya tentu saja mengkampanyekan pemakaian bahasa Pakpak secara massif ditengah masyarakat sehari-hari.

Pemakaian bahasa Pakpak dalam siaran radio menimbulkan kebanggaan tersendiri dalam diri orang Pakpak, sehingga pendengarnya di kota maupun di kampung-kampung terdorong untuk menggunakan bahasa Pakpak. Melalui radio ini juga cerita-cerita rakyat dan dongeng Pakpak mulai diperdengarkan, cerita-cerita yang lama terpendam dan nyaris hilang mulai giat digali kembali pada akhir tahun 2001.

Pada masa awal otonomi daerah ini orang Pakpak juga memanfaatkan situasi untuk melakukan konsolidasi kelompok etnisnya. Pemuka masyarakat, IKPPI dan kaum terdidik lokal yang selama ini merumuskan dan memperkuat identitas etnis Pakpak kini telah muncul sebagai elit Pakpak.¹⁴ Kesadaran elit etnis Pakpak ini tentunya sudah tinggi, merekalah yang kemudian memanfaatkan sentimen kesukuan untuk tujuan politik dan ekonomi. Pemanfaatan dan pemanipulasian sentimen etnis tersebut dapat terlihat dari keinginan kuat elit etnis Pakpak mendapatkan kekuasaan diwilayahnya sendiri.

Manipulasi terhadap sentimen etnis tercermin dari pernyataan-pernyataan yang dikampanyekan elit Pakpak di masa otonomi daerah, salah satunya adalah pentingnya menjadi orang Pakpak, menjadi penduduk asli sekaligus pemilik tanah ulayat di tanah kelahirannya sendiri. Elit Pakpak menyadari bahwa tanpa memanipulasi sentimen kelompok etniknyanya, orang Pakpak tidak akan pernah bangkit menjadi amunisi politik untuk bernegosiasi dengan kekuasaan dan birokrasi yang mayoritas dikuasai orang Batak Toba.

Usaha-usaha yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil dan elit Pakpak diatas, sejalan dengan kerangka kerja *bottom up* nya Kimura tentang usaha pemekaran yang digerakkan dari bawah;

"A bottom-up framework suggests that a group of actors band together to demand a new province from a recalcitrant state. These actors are typically motivated by a frustration with the status quo. Here we can identify two different kinds of groups, local civil society organizations and local elites. "

"...Local civil society groups will often mobilize around issues of perceived social injustice or inequality. These issues are likely to be expressed within a given province and between different groups. One group may feel more politically or economically marginalized and may perceive that this emerges due to differences in religion or ethnicity. "¹⁵

Salah satu usaha untuk membangun kesolidan masyarakat etnis Pakpak di Kabupaten Dairi, misalnya generasi muda Pakpak melaksanakan Kongres Rakyat Simsim pada tanggal 22 juni 2002 di Kecamatan Sukarame. Kegiatan ini diinisiasi oleh Lembaga Konsultasi Perencanaan Pembangunan (LKPP-Indonesia) yang dipimpin oleh Muda Banurea. Selain itu di kalangan birokrat kantor bupati Dairi juga dibentuk Arisan Keluarga Pakpak yang diketuai oleh Hotman Capah. Anggota arisan tersebut kebanyakan adalah PNS di lingkungan Kantor

¹⁴ Lahirnya elit etnis seperti ini baru mulai terjadi setelah runtuhnya Orde Baru, khususnya di daerah yang mengalami konflik etnis dan atau elit lokalnya yang berkompetisi merebut kekuasaan. Salah satu contohnya adalah munculnya elit baru Dayak pasca 1998. Gerry van Klinken, "Indonesia's New Ethnic Elites" dalam Henk Schulte Nordholt and Irwan Abdullah (eds) *In Search of Transition*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002). Hal. 66-105

¹⁵ Ehito Kimura, *Provincial Proliferation: Vertical Coalitions And The Politics of Territoriality In Post-Authoritarian Indonesia*, *op.cit* hal. 24

Bupati Dairi termasuk M.P. Tumanggor, kegiatannya adalah berkumpul secara bergiliran di rumah anggota dan berdiskusi tentang berbagai hal tentang pembangunan termasuk soal pemekaran.¹⁶

Dalam bayangan mereka bila ada satu kabupaten baru mekar dari Dairi yang penduduknya mayoritas orang Pakpak, maka harkat martabat orang Pakpak akan terangkat dalam semua aspek, baik ekonomi, politik dan aspek sosial budaya. Jika itu terjadi maka semua pejabat mulai dari bupati, ketua dan anggota DPRD serta pejabat-pejabat di bawahnya adalah orang Pakpak. Hal yang sama juga akan terjadi pada penguasaan sumber daya alam dan budaya Pakpak akan lebih dikenal di masyarakat umum.¹⁷

Dukungan moral dan sosial dari lima *suak* Pakpak ini dijadikan modal politik oleh elit etnik Pakpak. Elit etnis Pakpak semakin kuat mendesak percepatan pembentukan kabupaten baru dengan cara mobilisasi massa dan memanipulasi sentimen etnik untuk memompa soliditas dan solidaritas orang Pakpak. Manipulasi sentimen etnisitas tersebut dijalankan melalui isu penduduk asli, pemilik tanah ulayat, menjadi tuan rumah di tanah kelahiran sendiri dan marginalisasi politik dan ekonomi. Isu-isu tersebut menjadi justifikasi pembentukan kabupaten baru. Dengan semakin meningkatnya kesadaran etnis Pakpak, elit semakin gencar memobilisasi massa dengan menggelar demonstrasi-demonstrasi untuk mendapat dukungan kekuasaan lokal.

Diskusi-diskusi diatas kebanyakan diprakarsai oleh bupati M.P. Tumanggor, dalam setiap pertemuan dengan berbagai elemen masyarakat tersebut diatas, beliau selalu memaparkan alasan-alasan pentingnya pemekaran untuk peningkatan harkat-martabat orang Pakpak, peningkatan status dan peranan serta peningkatan kesejahteraan masyarakat di wilayah pemekaran, yaitu masyarakat Pakpak khususnya. Dukunganpun mengalir dari hampir semua elemen masyarakat Pakpak dan di luar Pakpak yang juga prihatin dengan kondisi yang terjadi. Orang-orang Pakpak yang semula ragu-ragu dan menentang, akhirnya beralih mendukung pemekaran.

4.3. Pemekaran Daerah

Konsep koalisi vertikal yang diajukan Kimura mencoba menyatukan dikotomi soal ide pemekaran datang dari bawah/*bottom up* atau inisiatif dari atas/*top down*. Kerangka kerja koalisi vertikal ini adalah koalisi dimana baik individu ataupun kelompok pada level

¹⁶ Drs. Lister Berutu dkk, sejarah berdirinya Kabupaten Pakpak Bharat, hal. 23

¹⁷ Lihat Kanchan Chandra tentang politik identitas dan patronase politik, *Making Causal Claims about the effect of 'ethnicity'*, dalam Marc Irving Lichbach & Alan S. Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, New York, 2009 hal. 382

administrasi yang berbeda sebagai kekuatan sentral mewujudkan pemekaran daerah.¹⁸ Poin sentral dari konsep yang diajukan Kimura adalah pembentukan daerah pemekaran baru bukanlah produk dari aktor tunggal atau sekelompok aktor. Tetapi merupakan usaha bersama antara individu-individu dan kelompok-kelompok pada level administrasi yang berbeda-beda.

Meskipun pemekaran daerah adalah hal yang penting namun pemekaran daerah adalah sebuah fenomena yang belum memiliki teorinya sendiri. Untuk menjangkau fenomena ini secara teoritis banyak dipakai pendekatan ekonomi politik, gerakan sosial, dan studi negara. Kerangka kerja koalisi vertikal ini didasarkan pada proses-proses dan *relationship* dalam rangka untuk memahami kemunculan fenomena pemekaran daerah di Indonesia. Kerangka kerja ini menggarisbawahi bagaimana faktor nasional dan lokal mempengaruhi cara aktor berpikir tentang daerahnya dan bagaimana, dalam kondisi yang pasti, sejumlah kepentingan aktor bisa tumpangtindih untuk membentuk koalisi vertikal demi mewujudkan status kabupaten baru.

Koalisi vertikal bisa didefinisikan sebagai aliansi dari berbagai aktor mulai dari level lokal (kabupaten), provinsi, sampai level nasional. Aktor-aktor utama dalam koalisi ini termasuk organisasi masyarakat sipil lokal, elit politik lokal, elit politik tingkat provinsi, elit politik nasional, partai politik, lembaga negara termasuk militer dan kementerian terkait. Sebuah aliansi memiliki kepentingan antar aktor yang kemungkinan tidak akan bertemu dan bekerjasama jika bukan karena pemekaran daerah. Untuk mengkaji aktor-aktor dalam koalisi ini, kita bagi menjadi tiga level administrasi, aktor lokal, tingkat provinsi dan nasional. Inisiatif tentang wacana pemekaran bisa datang dari nasional (*top-down*) atau dari tingkat lokal (*bottom-up*), dan bisa jadi secara serempak dari atas dan bawah.

Masyarakat Pakpak berkontribusi terhadap pemekaran dengan memberi ide-ide mereka melalui perwakilan-perwakilan mereka di Komite Pemekaran Kabupaten Dairi (KPKD). KPKD dibantu oleh tim ahli yang ditunjuk dari kalangan perguruan tinggi yaitu Mutsuhito Solin dan seorang anggota DPRD Azis Angkat. Kedua orang itu bertugas mengevaluasi *draft* usulan yang telah disiapkan oleh para staff bupati yang dikomandoi oleh asisten I Drs. Tigor Solin. Mereka sengaja ditunjuk dengan alasan lebih mengerti undang-undang dan peraturan terkait pemerintah daerah dan persyaratan pemekaran. Meski begitu

¹⁸ Ehito Kimura, *Provincial Proliferation: Vertical Coalitions And The Politics of Territoriality In Post-Authoritarian Indonesia*, (Disertasi, Political Science University of Wisconsin-Madison, 2006) hal. 15

hampir semua informan mengatakan, bahwa sutradara utama pemekaran ini adalah M.P. Tumanggor.¹⁹

Proses pemekaran Kabupaten Dairi juga tidak bisa dilepaskan dari adanya sinergi berbagai komponen masyarakat dengan pemerintah, baik yang ada di jajaran birokrasi pemerintah (eksekutif) ataupun di Dewan Perwakilan Rakyat (legislatif). Semua komponen masyarakat Pakpak saling bersinergi satu sama lain dalam mendukung pembentukan kabupaten baru. Sinergitas antar komponen masyarakat Pakpak ini tidak bisa dilepaskan dari peran pemerintah kabupaten Dairi yang terus-menerus memfasilitasi berbagai aktivitas untuk mewujudkan mekarnya kabupaten baru. Setiap komponen masyarakat memberikan kontribusinya sesuai kompetensi dan kapasitasnya dalam rangka untuk mempercepat pembentukan kabupaten Pakpak Bharat.

5. Kesimpulan

Etnis Pakpak telah menjadi masyarakat minoritas yang termarginalisasi secara sistematis; marginal dari sistem sosial kultural, politik dan geografis. Hal itu menimbulkan banyak peristiwa menyedihkan, kemarahan yang terpendam, dan keinginan untuk suatu saat kelak harus bangkit dari keterpurukan.

Pelemahan identitas etnis Pakpak dimulai dari marginalisasi geografisnya. Wilayah tradisional Orang Pakpak telah tersegmentasi dan terpencar di beberapa wilayah keresidenan dan *onder Afdeling* sejak zaman penjajahan Belanda. Dari *si Lima Suak* Pakpak, *suak* Boang berada di wilayah keresidenan Aceh, dan *suak* Kelasén masuk ke wilayah *onder Afdeling* Batak Landén. Pembentukan Kabupaten Dairi tahun 1960 pun masih mengacu pada segmentasi wilayah yang diciptakan Belanda.

Khususnya soal nama Kabupaten dan wilayah cakupannya. Pada saat itu Orang Pakpak sudah mengusulkan nama Kabupaten Pakpak sebagai kabupaten baru yang lepas dari Kabupaten Tapanuli Utara, dan wilayahnya adalah wilayah cakupan *si Lima Suak* Pakpak. Namun karena perwakilan di dewan yang sangat kecil, sehingga eksekutif maupun legislatif di kabupaten Tapanuli Utara dan Sumatera Utara tidak sepakat, sehingga diajukan nama Dairi dengan wilayah sama seperti *onder Afdeling* Dairi yang dibuat oleh Belanda. Orang Pakpak hanya bisa menerima keputusan pahit itu dengan diam, setidaknya sudah berpisah dari kabupaten Tapanuli Utara.

¹⁹ Drs. Lister Berutu, *ibid* hal. 44. Sesuai dengan yang didengar penulis dari wawancara langsung dengan pak Lister Berutu dan juga opung J.H. Manik.

Namun usaha untuk membangkitkan kembali identitas Pakpak selalu kembali muncul ketika situasi politik mendukung. Kelompok terdidik yang lahir dari tengah masyarakat sendiri menjadi modal untuk melakukan perbaikan nasib orang Pakpak di tanah leluhurnya. Sampai ketika reformasi politik terjadi dan gelombang desentralisasi yang melanda seluruh Indonesia, etnis Pakpak pun siap mewujudkan Kabupaten-nya sendiri. Kabupaten yang merepresentasikan eksistensi etnis mereka, lepas dari bayang-bayang etnis lain. Besarnya keinginan orang Pakpak untuk pemekaran wilayah Kabupaten Dairi, lebih disebabkan oleh masalah ketidakadilan yang dirasakan sejak zaman Kolonial Belanda, Jepang dan setelah kemerdekaan. Akibatnya pada masa otonomi daerah ini, ketertinggalan dan keterkungkungan tersebut diaktualisasikan dengan besarnya keinginan untuk mendirikan suatu kabupaten yang identik dengan etnis Pakpak.

Perspektif konstruktivis dalam melihat etnisitas, penulis anggap lebih tepat untuk menjelaskan fenomena etnis Pakpak dalam usaha-usaha untuk membangkitkan identitasnya, sampai pada usaha pembentukan Kabupaten Pakpak Bharat. Bagi penganut perspektif ini identitas etnik bersifat situasional dan bisa setiap saat bergeser atau berubah jika situasi atau konteks sosialnya berubah. Identitas etnis menurut perspektif konstruktivis bersifat cair, oleh karena itu merupakan sesuatu yang selalu bisa dikonstruksi dan disesuaikan dengan kebutuhan.

Elit etnis Pakpak dengan sangat baik melakukan penyadaran akan identitas orang Pakpak umumnya, dapat kita lihat isu-isu yang dikembangkan ditengah-tengah masyarakat menjelang pemekaran adalah pengelolaan sumber daya alam tanah Pakpak, mengenai tanah ulayat orang Pakpak dan mempertanyakan kembali bagaimana cara etnis pendatang mendapatkan tanah mereka dahulu. Dalam pertemuan-pertemuan mengenai rencana pemekaran jelas sekali motivasi eksklusifitas identitas tersebut, bagaimana kabupaten baru nanti, mulai dari bupati-nya, anggota legislatif dan semua birokrasinya adalah orang Pakpak. Sumber daya alamnya dikelola oleh orang Pakpak, dan untuk kemajuan orang Pakpak. Tentu pemikiran tersebut muncul dari pengalaman panjang marginalisasi etnis Pakpak tersebut.

Hingga pada akhirnya terbentuklah Kabupaten Pakpak Bharat sebagai hasil kolaborasi dari momentum kebangkitan identitas etnis Pakpak, reformasi politik, dan hasrat politik elit etnis Pakpak. Meski sebenarnya dengan berdirinya kabupaten baru ini, etnis Pakpak semakin memperkecil luasan tanah leluhurnya (*Tanoh Pakpak*). Namun pilihan ini harus diambil agar Pakpak sebagai identitas etnis bisa eksis dalam bentuk kabupatennya sendiri seperti etnis Karo dan Simalungun yang memiliki Kabupaten dengan nama etnisnya masing-masing. Karena jika tidak, seperti yang dikatakan J.H. Manik, etnis Pakpak bisa saja punah karena

tidak memiliki benteng budaya dan tradisi dari serbuan etnis pendatang yang telah mencaplok tanah mereka.

DAFTAR PUSTAKA

- Chandra, Kanchan , *Making Causal Claims about the effect of 'ethnicity'*, dalam Marc Irving Lichbach & Alan S. Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge University Press, New York, 2009.
- Edwin, Donni dkk. *Pilkada Langsung Demokratisasi Daerah dan Mitos Good Governance*, Pusat Kajian Politik, Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.
- Ibnu, Fadjar Thufail dan Martin Ramstedt, *Kegalaan Identitas: Agama, Etnisitas, dan kewarganegaraan pada masa Pasca Orde Baru*. Gramedia, Jakarta 2011.
- Kimura, Ehito, *Provincial Proliferation: Vertical Coalitions And The Politics of Territoriality In Post-Authoritarian Indonesia*, (Disertasi, Political Science University of Wisconsin-Madison, 2006) .
- Laode Ida, 2014, *Election And Political Evil Ambition In Indonesia's Reformasi Era*, International Journal of Politics and Good Governance Volume 5, No. 5.4 Quarter IV 2014, hal.4.
- Manan, Bagir, 2004. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Rasyid, Ryaas, 2005. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press.
- Sari, Fitriani, Handayani Razak, Pergulatan Etnis dalam Pemekaran Daerah (Studi Kasus; wacana pemekaran Pinrang Utara), Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 3, Nomor 2, Juli 2015.
- Schulte, Henk, Nordholt & Gerry van Klinken (ed), *Politik Lokal di Indonesia*, YOI & KITLV, Jakarta.
- Zuska, Fikarwin, 2012, Jurnal Antropologi Indonesia, volume 33, Nomor 3.
- Vel, Jacqueline , *Kampanye Pemekaran di Sumba Barat*, dalam *Politik Lokal di Indonesia*, Henk Schulte Nordholt & Gerry Van Klinken (ed), KITLV, Jakarta, 2014.